

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ НОРМ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

УДК 342.7

К ВОПРОСУ ПОРЯДКА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

О. А. Антонова

заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент,
Белорусский государственный экономический университет
e-mail: Volha2002@yandex.ru

***Аннотация.** Автором проведено исследование проблем правового регулирования порядка обращения физических и юридических лиц в различные государственные органы. Проанализированы содержательные аспекты конституционного права на обращение как одного из способов участия граждан в управлении делами общества и защиты прав конкретного лица. Выделена проблема разобщенности правовых норм, регулирующих порядок подачи и рассмотрения заявлений граждан должностными лицами государственных органов. Сформулированы предложения по совершенствованию правового обеспечения конституционного права граждан на обращение.*

***Ключевые слова:** государственный орган, обращение, заявление, жалоба, административная процедура, рассмотрение обращений.*

***Annotation.** The author conducted a study of the problems of legal regulation of the procedure for the appeal of individuals and legal entities to various state bodies. The substantial aspects of the constitutional right to appeal as one of the ways for citizens to participate in the management of public affairs and protect the rights of a particular person are analyzed. The problem of the fragmentation of legal norms governing the procedure for filing and considering citizens' applications by government officials is highlighted. The proposals on improving the legal support of the constitutional right of citizens to appeal are formulated.*

***Keywords:** state body, appeal, application, complaint, administrative procedure, consideration of applications.*

Во многих странах на конституционном уровне закреплено право на обращение в органы публичной власти. По мнению Д. А. Сергеевой, можно провести классификацию европейских конституционных положений, предусматривающих указанное право, выделив:

– отдельные — содержательно и процессуально разграничивают петиции от иных видов обращений (Австрия, Хорватия, Эстония);

– типичные — закрепляют статус субъекта реализации права петиций / обращений, а также адресатов (Андорра, Бельгия, Великое Герцогство Люксем-

бург, Германия, Датское Королевство, Итальянская Республика, Княжество Монако, Королевство Нидерландов и Словения);

– поливидовые — закрепляют как множественность субъектов реализации права петиций / обращений, так и вариативность петиций / обращений (Андорра, Болгария, Лихтейнштейн, Польша, Португалия, Румыния, Словакия);

– гарантирующие — сформулированы в качестве нормы-гарантии применительно к петициям (Литва, Лихтейнштейн, Словакия);

– процессуальные — содержат перечень конкретных действий органов власти, получивших петиции / обращения (Австрия, Греция, Латвия, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Хорватия, Швейцария, Эстония);

– абстрактные — не содержат конкретизации о субъектах и адресатах петиций (Кипр) [1, с. 70].

Статья 33 Конституции Российской Федерации также закрепляет указанное право: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» [2].

В юридической литературе существует достаточно много определений понятия «петиция». Некоторые рассматривают петицию как прошение или ходатайство, которое делается в письменной форме гражданином индивидуально или коллективно. Однако применительно к электронной форме в последнее время чаще используется также термин петиция. Как отмечает Д. В. Большакова, в науке конституционного права зарубежных стран термин «петиция» используется применительно ко всем видам обращений и реже как разновидность обращений. Причем в зарубежном понимании петиции могут быть как коллективными, так и индивидуальными. Сегодня общепризнан коллективный характер петиций, в то время как обращения могут носить как коллективный, так и индивидуальный характер.

Следует обратить внимание на существование двух различных подходов среди сторонников подобного толкования. Представители первого подхода ставят знак равенства между петициями и всеми коллективными обращениями, в то время как представители второго подхода определяют петиции как самостоятельный вид коллективных обращений. Следует заметить, что у сторонников второго подхода также можно проследить две различные точки зрения. Л. А. Нудненко, как представитель первой группы исследователей, предлагает рассматривать петиции как разновидность коллективных обращений по особо значимым вопросам общественной жизни и, кроме того, подчеркивает особый предмет, процесс подачи и рассмотрения петиций — потому считает целесообразным принятие отдельного Федерального закона, регулирующего процедуру рассмотрения петиций граждан [3]. Другие исследователи, такие как Р. Ч. Бондарчук и Е. В. Прокопьев, придерживаются иной точки зрения и рассматривают

петицию как форму реализации народной правотворческой инициативы [4]. Тем не менее можно утверждать, что в Республике Беларусь в большинстве случаев петиция рассматривается как разновидность коллективного обращения граждан.

В Республике Беларусь в ст. 40 Конституции закреплено право на обращение: «Каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы. Государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок. Отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным» [5]. При этом конституционный акт использует как синонимы термины «обращение» и «заявление» и не использует понятие «петиция». Наличие конституционных норм требует принятия специального законодательства. Более того, в литературе даже выделяются уровни правового регулирования института обращений граждан. Например, как справедливо утверждает Д. А. Сергеева, в структуру конституционно-правового института обращений граждан включены следующие виды норм:

– конституционные нормы, заложившие базовые установления о праве граждан на обращения в России (ст. 33), с конкретизацией судебных (ч. 2 ст. 46) и межгосударственных адресатов (ч. 3 ст. 46);

– универсально-предметные законодательные нормы, представленные в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;

– контекстно-производные законодательные нормы, регулирующие частные случаи подачи различных видов обращений, определяющие статус отдельных адресатов обращений и дополняющие универсальный механизм порядка рассмотрения обращений граждан;

– конкретизирующие подзаконные нормы, содержательно совпадающие с универсально-предметными нормами, но уточняющие порядок рассмотрения обращений граждан в различных публичных органах и формализованные в инструкциях или регламентах [6, с. 7].

Подобные уровни можно выделить и в нашей стране. Однако если в России на универсально-предметном уровне действует один Федеральный закон, что позволяет сохранить целостность и стабильность правового регулирования и простоту реализации института обращений, то в Беларуси этот уровень представлен несколькими законодательными актами, порой содержащими разный порядок применительно к одинаковой терминологии понятий. Например, в соответствии со ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об Обращениях граждан и юридических лиц» обращение — индивидуальные или коллективные заявление, предложение, жалоба, изложенные в письменной, электронной или устной форме; заявление — ходатайство о содействии в реализации прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, не

связанное с их нарушением, а также сообщение о нарушении актов законодательства, недостатках в работе государственных органов, иных организаций (должностных лиц), индивидуальных предпринимателей [7]. Одновременно согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» заявление заинтересованного лица — обращение заинтересованного лица в письменной, устной либо электронной форме в уполномоченный орган за осуществлением административной процедуры; административная процедура — действия уполномоченного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица, по установлению (предоставлению, удостоверению, подтверждению, регистрации, обеспечению), изменению, приостановлению, сохранению, переходу или прекращению прав и (или) обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей справки или другого документа (его принятием, согласованием, утверждением) (далее — выдача справки или другого документа), либо регистрацией или учетом заинтересованного лица, его имущества, либо предоставлением денежных средств, иного имущества и (или) услуг за счет средств республиканского или местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, из имущества, находящегося в республиканской или коммунальной собственности [8]. Исходя из легального определения, административная процедура способствует (содействует) реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Следовательно, по своей сути заявления, подаваемые в государственные органы, по двум вышеназванным законам могут совпадать. Фактически разграничение порядка подачи заявлений, их рассмотрения и обжалования решений публичных органов, должностных лиц осуществляется благодаря Указу Президента Республики Беларусь и постановлению Совета Министров Республики Беларусь, которыми утверждены перечни административных процедур для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Кроме того, в настоящее время отсутствует и теоретическая концепция, выделяющая сущностные признаки некоторых разновидностей обращений, зачастую авторы ограничиваются лишь констатацией факта законодательного размежевания разных видов обращений или даже образования самостоятельного института. Например, после принятия Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» Н. А. Саванович отмечает, что «длительное время рассмотрение основной массы обращений граждан в органы власти, в том числе по поводу принятия административных актов, порождающих юридически значимые последствия, регулировалось законодательством об обращениях граждан. Однако в течение последнего десятилетия наблюдается тенденция постепенной дифференциации порядка рассмотрения отдельных видов обращений и, прежде всего, выделение нового института законодательства — административно-процессуального законодательства (законодательства об админи-

стративных процедурах), которым также регулируются обращения населения в административные учреждения» [9].

В этой связи полагаем обоснованным мнение О. И. Чуприс, что отдельные особенности, установленные в настоящее время этими законами, не затрагивают сути этих видов процессуальной деятельности, а имеющиеся различия в законодательном регулировании в большинстве своем искусственно выделены. Они могут быть нивелированы в едином акте, а особенности работы также найдут свое отражение в нем [10].

На основании проведенного анализа полагаем целесообразным внести изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» путем включения норм, регулирующих особенности работы с заявлениями в рамках административной процедуры, а также нормы, определяющие порядок рассмотрения обращений по горячей линии, некоторых коллективных обращений.

1. Сергеева Д. А. Европейский опыт конституционного закрепления института обращений граждан // Юридический журнал. 2016. № 7. С. 68–70. [Вернуться к статье](#)

2. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : офиц. текст : с изм. от 30.12.2008 г. М. : Айрис-пресс, 2013. 63 с. [Вернуться к статье](#)

3. Нудненко Л. А. Концепция Федерального закона «О петициях граждан Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 13–17. [Вернуться к статье](#)

4. Большакова Д. В. Петиции в 21 веке: ожидания и реальность [Электронный ресурс] // Материалы Междунар. молодежного науч. форума «ЛОМОНОСОВ-2017». Сек. «Юриспруденция»: Подсекция «Конституционное и муниципальное право» / отв. ред. И. А. Алешковский, А. В. Андриянов, Е. А. Антипов. М. : МАКС Пресс, 2017. 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM). [Вернуться к статье](#)

5. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. и 17 окт. 2004 г. 10-е изд., стер. Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. 62 с. [Вернуться к статье](#)

6. Сергеева Д. А. Институт обращений граждан в России: конституционно-правовое исследование : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Белгород, 2017. 23 с. [Вернуться к статье](#)

7. Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.07.2015 г. // Доступ из справ.-правовой системы «Эталон». [Вернуться к статье](#)

8. Об основах административных процедур [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 28 окт. 2008 г., № 433-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.01.2017 г. // Доступ из справ.-правовой системы «Эталон». [Вернуться к статье](#)

9. Саванович Н. А. Работа с обращениями граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : пособие // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

10. Чуприс О. И. Административные процедуры и работа с обращениями граждан и юридических лиц в Республике Беларусь: проблемы соотношения понятий [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 29.02.2020). [Вернуться к статье](#)